

Granskning av trygghetsskapande arbete med fokus på våldsbejakande extremism

Botkyrka kommun



Innehåll

Sammanfattning	2
Inledning.....	4
Bakgrund	4
Syfte	4
Revisionskriterier	4
Kontrollmål.....	5
Avgränsning.....	5
Metod.....	5
Iakttagelser och bedömningar.....	6
Inledande iakttagelser.....	6
Förebyggande arbete.....	7
Bedömning	9
Kompetens hos personal	10
Iakttagelser.....	10
Bedömning	10
Samverkan.....	10
Iakttagelser.....	10
Bedömning	11
Arbetet gällande personer som återvänder efter att ha levt med våldsbejakande grupper.....	12
Bedömning	12
Revisionell bedömning.....	14
Rekommendationer.....	14
Bedömningar utifrån kontrollmål	15

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Botkyrka kommun genomfört en granskning av kommunens arbete mot våldsbejakande extremism och huruvida detta är ändamålsenligt.

Efter genomförd granskning är vår sammanfattande bedömning att kommunens arbete mot våldsbejakande extremism inte är helt ändamålsenligt. Bedömningen baseras på nedanstående:

Det finns policy samt riktlinjer som fullmäktige antagit som utgångspunkt för kommunens arbete mot våldsbejakande extremism. Styrdokumenten är förhållandevis otydliga vad gäller konkreta insatser och i reglering av ansvar och roller inom kommunen. Botkyrka kommuns förebyggande arbete mot våldsbejakande extremism hanteras primärt genom generella förebyggande insatser och frågan om våldsbejakande extremism utgör där inte ett särskilt fokusområde. Vidare finns ingen specifik handlingsplan utifrån en framtagen riskanalys, vilket är vad Centret mot våldsbejakande extremism (CVE) rekommenderar för kommuner. Vi bedömer att den organisering inom vilken frågan om våldsbejakande extremism kan hanteras i vissa fall kan förbättras. Kännedomen om såväl specifika funktioner som styrdokument rörande våldsbejakande extremism bedömer vi vara låg.

Kunskapsnivån rörande våldsbejakande extremism behöver öka, även om anställda i kommunen deltagit i utbildning i viss utsträckning. Det har dock saknats plan för hur den kunskap som förvärvats skulle kunna tas vidare i organisationen.

Kommunen deltar i många samverkansforum, bl a med lokalpolisområdet, men inget samverkansforum är specifikt inriktat på frågan om våldsbejakande extremism. Vår bedömning är dock att en samverkansstruktur finns på plats om frågan skulle behöva lyftas. I kommunen sker vidare inget uppsökande arbete för att få kännedom om individer kopplade till våldsbejakande extremistmiljöer. Dock noteras att samverkan sker med lokalpolisområdet, och till viss del med SÄPO, vilket kan möjliggöra att kommunen får kännedom om personer kopplade till våldsbejakande extremism.

Vi bedömer att roll- och ansvarsförhållandet för frågor som rör återvändare samt våldsbejakande extremism kan förtydligas. I de styrdokument som finns på området preciseras inte ansvar, vilken gör att såväl hantering som uppföljning av arbete relaterat till återvändare och våldsbejakande extremism överlag kan försvåras.

Utifrån granskningen rekommenderar vi kommunstyrelsen följande:

- Att säkerställa att en handlingsplan som bygger på en framtagen riskanalys finns inom kommunen. Handlingsplanen bör innehålla ett tydligt fokus riktat mot förebyggande insatser som täcker alla aspekter inom området våldsbejakande extremism samt innehålla konkreta åtgärder eller aktiviteter
- Att säkerställa att styrdokument som berör frågan om våldsbejakande extremism kommuniceras ut i organisationen

- Att tydliggöra ansvaret för olika delar i arbetet mot våldsbejakande extremism inom hela kommunorganisationen
- Att säkerställa att det vid framtida utbildningar rörande arbetet mot våldsbejakande extremism finns en plan för hur kunskapen som förvärvas ska tas vidare i organisationen
- Att säkerställa att en avhopparorganisation etableras enligt plan
- Att säkerställ att aktuell och korrekt information om arbetet mot våldsbejakande extremism ges på kommunens hemsida

Inledning

Bakgrund

I Polisens rapport "Utsatta områden – social ordning, kriminell struktur och utmaningar för polisen" framgår att det 2017 fanns 23 särskilt utsatta områden i landet, varav tre återfanns i Botkyrka kommun (Hallunda/Norsborg, Alby och Fittja). Av rapporten framgår bl. a. att problematiken med de utsatta områdena måste hanteras inom den berörda kommunen. En hög grad av otrygghet hos Botkyrkabor har också kunnat konstateras i olika undersökningar som såväl polisen som SCB låtit genomföra.

Revisorerna genomförde mot ovanstående bakgrund under 2018 en förstudie av det trygghetsskapande arbetet i kommunen. Förstudien konstaterade att kommunen satsar på att utveckla arbetet med trygghet och säkerhet, och att många insatser av kort- och långsiktig karaktär genomförs. Ett sådant område, som uppmärksammats på såväl nationell som lokal nivå, rör insatser mot våldsbejakande extremism.

Enligt SÄPO har sedan 2012 omkring 150 personer återvänt till Sverige från Syrien eller Irak efter att ha rest dit för att gå med i våldsbejakande organisationer. I en studie från Försvarshögskolan konstaterades att 71 % av de personer som rest för att ansluta sig till terrororganisationer kom från vad Polismyndigheten definierar som utsatta eller särskilt utsatta områden. Det framkom även att omkring 80 % av de som rest var hemmahörande i fyra områden i Sverige, där Stockholmsområdet är ett.

SVT rapporterade i december 2018 om att kommunerna generellt har dålig kontroll på vilka som återvänt. Flertalet liknande rapportering har sedan dess skett. En stor del av det totala arbetet mot våldsbejakande extremism läggs i den förebyggande fasen, men med tanke på de konsekvenser som en återanvändande som inte tas om hand om kan leda till är det viktigt att säkerställa ett fungerande arbete även med återvändare.

Mot ovanstående bakgrund har revisorerna beslutat att granska om det inom kommunen finns en tillräcklig organisation och styrning samt rutiner och kompetens för ett ändamålsenligt arbete mot våldsbejakande extremism.

Syfte

Granskningen syftar till att besvara följande revisionsfråga:

Säkerställer kommunen ett ändamålsenligt arbete mot våldsbejakande extremism?

Revisionskriterier

- Kommunallagen (2017:725)
- Socialtjänstlagen, SoL (2001:453)
- Socialstyrelsens vägledning: Våldsbejakande extremism – Stöd till socialtjänstens arbete med återvändare och andra personer involverade i våldsbejakande extremistiska miljöer
- Interna styrande dokument och rutiner av relevans för granskningen

Kontrollmål

För att kunna besvara den övergripande revisionsfrågan används följande kontrollfrågor:

- Bedrivs ett förebyggande arbete mot våldsbejakande extremism i tillräcklig omfattning?
- Finns rutiner för att säkerställa kompetens gällande arbetet med personer som återvänder efter att ha levt med våldsbejakande grupper?
- Finns en fungerande samverkan med relevanta samverkansparter?
- Har beslut fattats för att tydliggöra roller och ansvar gällande arbetet med personer som återvänder efter att ha levt med våldsbejakande grupper?
- Sker ett arbete för att få kännedom om individer som är involverade i våldsbejakande extremism?

Avgränsning

Granskningen avgränsas till kommunstyrelsen utifrån styrelsens samordningsansvar samt delvis till socialnämnden.

Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier av för granskningen relevant dokumentation. Intervjuer har även skett med följande funktioner:

- Säkerhetschef Botkyrka kommun
- Verksamhetschef inom socialtjänsten
- Tf. socialdirektör
- Enhetschefer, Socialförvaltningen (2 stycken)
- Fd samordnare mot våldsbejakande extremism
- Handläggare inom socialtjänsten (3 stycken)
- Lokalpolis

Rapporten har varit föremål för sakgranskning.

Iakttagelser och bedömningar

Inledande iakttagelser

Begreppsdefinition - Våldsbejakande extremism

Våldsbejakande extremism är, enligt den tidigare nationella samordnaren mot våldsbejakande extremism som tillsattes av regeringen 2014 och avslutade sitt uppdrag 1 januari 2018, ett samlingsbegrepp "för ideologier, rörelser eller miljöer där en demokratisk samhällsordning inte accepteras och där våld främjas för att uppnå ett ideologiskt mål"¹.

Den svenska våldsbejakande extremismen består i huvudsak av tre miljöer: den autonoma miljön, den högerextremistiska miljön och den våldsbejakande islamistiska miljön.

Begreppsdefinition - Återvändare

Begreppet återvändare avser, enligt SÄPOs definition, en person som har varit ansluten till en terrororganisation utomlands och som sedan har återvänt till Sverige. Utredningen "en nationell samordnare för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism" noterade i slutbetänkandet (SOU 2017:110) att begreppet återvändare under de senaste åren har tenderat att referera till personer ur den våldsbejakande islamistiska miljön.

I ovan nämnda slutbetänkandet konstateras att när det handlar om resor till konfliktzoner för att delta i strid har även individer som åkt till Ukraina och Ryssland uppmärksamrats. I dessa fall handlar det främst om individer som är knutna till våldsbejakande vit-makt miljön (högerextremistiska miljön). Dessa resor har dock inte klassats som "terrorresor" trots att individerna enligt utredningen "bör anses ha tillägnat sig en markant ökad förmåga att hantera vapen och sprängmedel".

Kommunernas och socialtjänstens ansvar

Kommunernas ansvar i arbetet mot våldsbejakande extremism kan kopplas till det i kommunallagen fastslagna ansvaret att värna demokratin. Då våldsbejakande extremism utgör ett hot mot det demokratiska samhället där kommunerna utgör basen kan det sägas vara i allmänintresset enligt kommunallagen att värna demokratin mot våldsbejakande extremism.

Vad gäller socialtjänsten så lyfte regeringen i en skrivelse 2014 dess centrala roll i arbetet med att motverka radikaliserings.² I Socialstyrelsens skrivelse *Våldsbejakande extremism - stöd till socialtjänstens arbete med återvändare och andra personer involverade i våldsbejakande extremistmiljöer* (2018) anges även att socialtjänstens uppdrag att utifrån individens särskilda behov erbjuda individer stöd och förhindra att de involveras i destruktiva miljöer, även gäller personer som är eller har varit involverade i våldsbejakande extremism. Socialtjänsten har det yttersta ansvaret för att enskilda som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp de behöver. Dock är en viktig princip i socialtjänstlagen, SoL, att människor i första hand har ett eget ansvar för sitt liv, vilket

¹ Kommittédirektiv 2014:103

² Förebygga, förhindra och försvåra - den svenska strategin mot terrorism. Regeringens skrivelse 2014/15:146 s.14

innebär att insatser för en individ ska utformas och genomföras tillsammans med denna och att dessa insatser är frivilliga.

SKL, Sveriges kommuner och landsting, presenterade 2016 en kartläggning av vilken lagstiftning som kommunerna bör utgå från i sitt arbete med våldsbejakande extremism och miljöer.³ I kartläggningen framhålls bland annat avseende socialtjänsten:

- Uppdraget att på demokratins och solidaritetens grund främja människors ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktiva deltagande i samhällslivet
- Uppdraget att verka för att barn och ungdomar växer upp under trygga och goda förhållanden
- Möjligheten att använda sig av lagen om särskilda bestämmelser om vård av unga

Polisens lägesrapport 2019 om utsatta områden

I polisens rapport om läget 2019, *Kriminell påverkan i lokalsamhället – en lägesbild för utvecklingen i utsatta områden*, (2019-06-03), återfinns Fittja, Hallunda/Norsborg och Alby som "särskilt utsatta områden", och Storvreten i Tumba som ett "utsatt område".

Förebyggande arbete

Kontrollmål 1: Bedrivs ett förebyggande arbete mot våldsbejakande extremism i tillräcklig omfattning?

Styrdokument

Kommunfullmäktige i Botkyrka kommun har antagit en policy samt en riktlinje rörande våldsbejakande extremism (KF 2017-10-26).

Policy mot våldsbejakande extremism tydliggör kommunens förhållningssätt gentemot våldsbejakande extremism och framhåller grundförutsättningar för ett framgångsrikt förebyggande arbete mot rekrytering till våldsbejakande miljöer:

- Stärka och värna demokratin
- Verka för ett jämlikt Botkyrka
- Genusperspektiv på våld och våldsbejakande miljöer
- Möta civilsamhället i dess centrala roll
- Samverka i befintliga strukturer

Polycyn anger även att "Det förebyggande arbetet får dock inte leda till att individer, grupper och fredliga organisationer stigmatiseras" samt att "Kommunens roll är främst att arbeta förebyggande medan polis och rättsväsende agerar när ett brott väl har begåtts".

Riktlinjer för arbetet mot våldsbejakande extremism utgår från de fem grundförutsättningar för ett förebyggande arbete som nämns i policyn och syftar till att förtydliga hur kommunen ska arbeta med dessa. Riktlinjerna ska omfatta samtliga nämnder men preciserar inte en roll- och ansvarsfördelning mellan olika nämnder.

³ Juridiska förutsättningar för kommunens uppdrag vad gäller våldsbejakande politisk extremism, SKL 2016-06-28

I riktlinjerna beskrivs bl a att det krävs både generella förebyggande insatser, med fokus på barn och unga, för att fånga upp personer i riskgrupper, och specifika förebyggande insatser. Det senare handlar enligt riktlinjerna om insatser som är resursorienterade och siktar på att erbjuda attraktiva alternativ. Riktlinjerna anger att "Specifika förebyggande insatser kommer att genomföras utifrån behov" och att det forum där eventuella behov kan identifieras är i arbetet med lägesbilden i EST (Effektiv samordning för trygghet).

Även individanpassade insatser nämns i riktlinjerna, där det framgår att vuxna personer som befinner sig i eller har befunnit sig i våldsbejakande miljöer dock främst är ett polisiärt ansvar. Utan att precisera av vilken del av kommunen anges i riktlinjerna att kommunen i samverkan med polis, kriminalvård och organisationer i civilsamhället kan erbjuda resurser till stöd för att underlätta utträde samt att hjälpa till att återskapa en trygg tillvaro, för personer i en våldsbejakande extremismmiljö. Där oro finns för barn, ungdomar och unga vuxna som har, eller är i riskzonen för att radikaliserats ska hanteringen enligt riktlinjerna ske inom ramen för ordinarie strukturer hos Socialtjänstens myndighetsutövning.

Inför framtagandet av dokumentationen genomförde två workshops under hösten 2016 med representanter från civilsamhället och polisen för att förankra dokumentationen hos dem. Av intervjuer inom socialförvaltningen framkommer dock att dokumentationen inte förefaller vara förankrad i verksamheterna. Varken intervjuade enhetschefer eller handläggare känner till styrdokumentet. Intervjuad verksamhetschef känner igen att det ska finnas en policy men det är inget som genomsyrar myndighetsutövningen.

Organisation

I Botkyrka kommun fanns mellan 2016 och 2019 en samordnare för arbetet mot våldsbejakande extremism. Tjänsten var en central funktion (under KLK) och samordnaren agerade även parallellt som trygghetssamordnare i kommunen. För närvarande finns ingen särskilt utpekad funktion med ansvar för just arbete mot våldsbejakande extremism, utan detta ansvar delas mellan trygghetssamordnarna.

Det finns flertalet roller, på såväl socialförvaltningen som inom kommunen överlag, som i sitt arbete kan komma att beröra frågor om våldsbejakande extremism. Hit hör exempelvis kommunens säkerhetschef samt chefer och handläggare inom socialförvaltningen.

Kommunens säkerhetschef arbetar bland annat med övergripande våldsförebyggande arbete. I intervju förklarar säkerhetschef att det generellt sett är inom ramen för det våldsförebyggande arbetet som frågan om våldsbejakande extremism berörs. Om socialtjänsten kommer i kontakt med frågor kopplade till våldsbejakande extremism är det främst inom ramen för myndighetsutövning, och då inom Individ- och familjeomsorg, IFO. I intervju med handläggare inom socialtjänsten förklaras dock att de inte har kommit i kontakt med frågor eller insatser rörande våldsbejakande extremism i sitt arbete. I kommunen finns prioriterade fokusområden inom vilka de arbetar med förebyggande arbete, exempelvis är brotts- och våldsförebyggande arbete ett prioriterat område. Våldsbejakande extremism är emellertid inte ett eget fokusområde. Det framhålls att våldsbejakande extremism inte ses som en tillräckligt utbredd fråga för att kommunen ska kunna arbeta specifikt med detta. Säkerhetschefen är av samma uppfattning och menar att antalet fall som rör just våldsbejakande extremism är så pass få till antal att det inte går att lägga resurser på att fokusera specifikt på denna fråga.

På kommunens hemsida anges att det finns en grupp med spetskompetens med socialsekreterare, trygghetssamordnare och områdessekreterare som kan stötta i det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism. Där återfinns även kontaktinformation som inte är aktuell. Säkerhetschefen är av åsikten att den formuleringen på hemsidan behöver justeras för att på ett bättre sätt återspegla den faktiska situationen i kommunen.

Våldsförebyggande insatser och demokratistärkande arbete

Intervjuade framhåller att kommunen arbetar förebyggande med våldsprevention, och inte specifikt förebyggande mot våldsbejakande extremism. Inom området våldsprevention finns ett förvaltningsövergripande förebyggande arbete kallat TÅGET, vilket riktar sig till elever i årskurserna F - 5 och ämnar minska våld mellan elever. Sedan hösten 2015 bedrivs även ett våldsförebyggande program kallat MVP (Mentors in Violence Prevention) på högstadieskolor i kommunen vilket ska motverka fysiska och verbala kränkningar. Säkerhetschef förklarar att frågan om våldsbejakande extremism diskuteras inom ramen för MVP, även om man valt att benämna det på ett annat sätt då våldsbejakande extremism kan uppfattas som ett stigmatiserande och laddat begrepp. Samverkan med lokalpolisen lyfts även som en förebyggande åtgärd av intervjuade enhetschefer.

Även kommunens demokratistärkande arbete nämns av flertalet intervjuade som ett arbete som långsiktigt kan fungera förebyggande mot våldsbejakande extremism.

Bedömning

Vi bedömer kontrollmålet som *delvis uppfyllt*.

Det finns en kommunal handlingsplan, i form av policy samt riktlinjer som fullmäktige antagit, som utgångspunkt för kommunens arbete mot våldsbejakande extremism. Förarbetet inför upprättande av förslag har involverat aktörer från polis och civilsamhälle. I förarbetet har vi emellertid inte uppfattat att en lokal riskanalys ligger till grund, vilket rekommenderas från Centrum mot våldsbejakande extremism.

Kommunens förebyggande arbete mot våldsbejakande extremism hanteras primärt genom generella förebyggande insatser och frågan om våldsbejakande extremism utgör där inte ett särskilt fokusområde. I riktlinjerna för förebyggande arbete mot våldsbejakande extremism nämns att även specifika och individanpassade insatser kan behöva genomföras, men i granskningen har sådana inte kunnat identifieras.

Vi bedömer att den organisering inom vilken frågan om våldsbejakande extremism kan hanteras i vissa fall kan förbättras. På kommunens hemsida förmedlas att det finns en grupp med spetskompetens kring frågor rörande våldsbejakande extremism. Under granskningen framkommer dock att denna grupp inte existerar. Vi noterar även att den dokumentation som finns rörande arbetet mot våldsbejakande extremism inte är förankrad i verksamheterna. Vi rekommenderar således kommunstyrelsen och socialnämnden att tillse att såväl funktioner som dokumentation kring frågan kommuniceras i organisationen.

Kompetens hos personal

Kontrollmål 2: Finns rutiner för att säkerställa kompetens gällande arbetet med personer som återvänder efter att ha levt med våldsbejakande grupper?

lakttagelser

Riktlinjer för arbetet mot våldsbejakande extremism anger att "Trygghetssamordnaren ansvarar för att ta fram en långsiktig plan för kompetensutvecklingen inom området. Respektive förvaltning identifierar om nyckelgrupper eller nyckelpersoner har behov av fördjupad utbildning."

Vissa kompetensutvecklande insatser har genomförts. Som tidigare nämnts anordnade Fryshuset utbildningsdagar med fokus på våldsbejakande extremism under sex tillfällen år 2017. Från Botkyrkas sida deltog representanter från socialtjänst, men även från skola och kultur- och fritidsverksamhet. Utbildningsdagarna uppges ha syftat till att ge grundläggande kunskaper kring våldsbejakande extremism. Som påpekats tidigare togs dock inte kunskaperna vidare i den utsträckning det var tänkt från början. Enhetschefer uppger även att kommunen genomfört föreläsningss dagar på ämnet i informativt syfte dit personal har kunnat anmäla sig. Något erfarenhetsutbyte kopplat till detta har dock inte skett. I intervju förklaras att hög personalomsättning inom socialförvaltningen kan bidra till att kunskapsöverföring personal emellan försvåras. Flertalet intervjuade uppskattar att kompetensnivån när det kommer till att hantera personer som återvänder efter att ha levt med våldsbejakande grupper är låg i kommunen.

Handläggare lyfter att socialförvaltningen har fokuserat interna utbildningsinsatser på brotts- och drogförebyggande arbete vilket är en prioriterad fråga i kommunen. De känner inte till några specifika utbildningsinsatser kring just våldsbejakande extremism.

Säkerhetschef menar att kunskapen inom kommunen överlag behöver öka och stärkas, inom såväl socialtjänsten som skola, fritidsverksamhet och i civilsamhället. Kommunens arbete med våldsprevention (TÅGET, MVP) lyfts samtidigt som ett verktyg för att identifiera riskfaktorer runt ett barn.

Bedömning

Vi bedömer kontrollmålet som *delvis uppfyllt*.

Under granskningen har det inte framkommit att dokumenterade rutiner för säkerställande av kompetens gällande arbetet med återvändare finns i kommunen. Vi noterar dock att kommunen arbetar aktivt med kompetensutveckling rörande våldsprevention och att anställda inom ramen för detta arbete får utbildning rörande våldspreventivt arbete. Sett till enbart våldsbejakande extremism har anställda i kommunen deltagit i utbildning i viss utsträckning, men att det saknats plan för hur den kunskap som förvärvats skulle kunna tas vidare i organisationen. Vi bedömer, i likhet med flertalet intervjuade, att kunskapsnivån inom kommunen kring frågan behöver ökas.

Samverkan

Kontrollmål 3: Finns en fungerande samverkan med relevanta samverkansparter?

lakttagelser

Regelbunden samverkan sker på flera plan med samtliga Södertörnskommuner, men främst Haninge och Huddinge. Intervjuad verksamhetschef inom socialtjänsten träffar

exempelvis sina motsvarigheter inom Södertörnskommunerna på månadsbasis. Träffarna är av generell karaktär och det är sällan som frågan om våldsbejakande extremism funnits på dagordningen.

Flertalet intervjuade uppger att det överlag finns en god samverkan med lokalpolisområdet. Ett särskilt fokus har bland annat lagts på att lokalpolisen ska verka i skolorna. Detta har dock inte specifikt att göra med samverkan mot våldsbejakande extremism utan samverkan rörande våldsprevention överlag. På samma sätt nämns att polisen och kommunen samverkar kring ett våldspreventivt centrum, vilket det fattades ett politiskt beslut om i december 2018. Centret är en del av samverkan kring arbete mot kriminalitet och våldsförebyggande arbete generellt. Intervjuade enhetschefer inom socialförvaltningen beskriver att områdessekreterare från socialförvaltningen deltar i samverkansmöten med polisens operativa grupp. I detta forum skulle frågor om våldsbejakande extremism kunna lyftas, menar man, om behovet fanns.

Sett till nationell samverkan lyfts från säkerhetschefens sida att ett initiativ till dialog med CVE tagits från kommunens sida.

Vid intervju med lokalpolisen ges bilden att polisen i huvudsak är nöjd med hur det operativa samarbetet med kommunen fungerar, bl a genom utbyte kring lägesbilder. Genom det våldspreventiva centret delar kommun och polis numera även lokal, vilket ytterligare stärker förutsättningarna för samarbete.

Bedömning

Vi bedömer kontrollmålet som *uppfyllt*.

Inget samverkansforum som kommunen deltar i är inriktat på frågan om våldsbejakande extremism, men vi bedömer att en samverkansstruktur finns på plats om frågan skulle behöva lyftas.

Arbetet gällande personer som återvänder efter att ha levt med våldsbejakande grupper

Kontrollmål 4: Har beslut fattats för att tydliggöra roller och ansvar gällande arbetet med personer som återvänder efter att ha levt med våldsbejakande grupper?

Kontrollmål 5: Sker ett arbete för att få kännedom om individer som är involverade i våldsbejakande extremism?

Vare sig policy eller riktlinjer tydliggör roller och ansvar gällande arbetet med personer som återvänder efter att ha levt med våldsbejakande grupper. I riktlinjerna anges att s.k. återvändare primärt är ett polisiärt ansvar. I intervjuer understryks att socialtjänsten har ett ansvar att agera stödjande, medan polisen är ansvarig vid misstanke om brott. På samma sätt är det polisen som utreder brott och inte socialtjänsten.

I maj 2019 upprättade säkerhetschefen dokumentet "Sammanfattning gällande arbete med återvändare från IS-områden". I dokumentet preciseras bl a ansvarsfördelningen mellan SÄPO, polis och kommun när det gäller hur kommunen ska få kännedom om återvändare. Dokumentet beskriver att SÄPO fastställt att de själva ska informera lokalpolisområdet som sedan avgör vilka som ska anmälas till kommunens socialtjänst.

Dokumentet beskriver också vad som gäller i fråga om barn till återvändare, i de olika skeden i socialtjänstens myndighetsprocess.

Det finns emellertid inga beslutade riktlinjer för hur socialtjänsten i kommunen ska arbeta med återvändare. Intervjuade enhetschefer framhåller att socialtjänstens arbete styrs av socialtjänstlagen och det är således på individnivå och främst i förhållande till barn som far illa som socialtjänsten kan komma i kontakt med återvändare eller barn till återvändare. Hittills har detta dock inte skett. Säkerhetschef framhåller barnkonventionen som en central del i det arbete som kommunen kan och bör utföra i förhållande till återvändare. Barnets bästa ska beaktas i alla beslut som berör barn.

All kontakt med socialtjänst måste ske frivilligt och uppfattningen hos många intervjuade är att det förmodligen är få återvändare som frivilligt skulle vända sig till socialtjänsten och därmed erkänna att de återvänt från att ha levt med våldsbejakande grupper. Ytterligare en aspekt som lyfts är det faktum att ett omhändertagande av barn alltid görs ur perspektivet att barnet så småningom ska återförenas med sina föräldrar. Vidare är den individuella prövningen och den enskilda situationen alltid utgångspunkten för omhändertagande av barn.

Det saknas i nuläget en s.k. exitverksamhet för personer som återvänder eller som vill hoppa av från våldsbejakande extremistmiljöer, men en sådan är enligt intervjuer under uppbyggnad.

Bedömning

Vi bedömer kontrollmålen som *delvis uppfyllda*

Vi bedömer att roll- och ansvarsförhållandet för frågor som rör återvändare samt våldsbejakande extremism kan förtydligas och göras mer kända i organisationen. Här kan kommunstyrelsen behöva fatta beslut om hur roll- och ansvarsfördelningen inom kommunen ska se ut. I de styrdokument som finns på området preciseras inte ansvar, vilken gör att såväl hantering som uppföljning av arbete relaterat till återvändare och våldsbejakande extremism överlag försvåras. Dokumentet "Sammanfattning gällande arbete med återvändare från IS-områden" torde här kunna vara en god grund. Vidare konstaterar vi att det i nuläget inte finns någon riktad verksamhet som syftar till att stötta individer som vill lämna våldsbejakande extremistmiljöer i Botkyrka kommun.

I kommunen sker i dagsläget inget uppsökande arbete för att få kännedom om individer kopplade till våldsbejakande extremistmiljöer. Dock noteras att samverkan sker med lokalpolis, och till viss del med SÄPO, vilket kan möjliggöra att kommunen får kännedom om personer kopplade till våldsbejakande extremism.

Revisionell bedömning

Efter genomförd granskning är vår sammanfattande bedömning att kommunens arbete mot våldsbejakande extremism inte är helt ändamålsenligt. Bedömningen baseras på vad som framkommit under respektive kontrollmål.

Rekommendationer

Utifrån granskningen rekommenderar vi kommunstyrelsen följande:

- Att säkerställa att en handlingsplan som bygger på en framtagna riskanalys finns inom kommunen. Handlingsplanen bör innehålla ett tydligt fokus riktat mot förebyggande insatser som täcker alla aspekter inom området våldsbejakande extremism samt innehålla konkreta åtgärder eller aktiviteter
- Att säkerställa att styrdokument som berör frågan om våldsbejakande extremism kommuniceras ut i organisationen
- Att tydliggöra ansvaret för olika delar i arbetet mot våldsbejakande extremism inom hela kommunorganisationen
- Att säkerställa att det vid framtida utbildningar rörande arbetet mot våldsbejakande extremism finns en plan för hur kunskapen som förvärvas ska tas vidare i organisationen
- Att säkerställa att en avhopparorganisation etableras enligt plan
- Att säkerställa att aktuell och korrekt information om arbetet mot våldsbejakande extremism ges på kommunens hemsida

Bedömningar utifrån kontrollmål

Kontrollmål	Bedömning	
Bedrivs ett förebyggande arbete mot våldsbejakande extremism?	<p>Delvis uppfyllt</p> <p>Det finns en kommunal handlingsplan, i form av policy samt riktlinjer som fullmäktige antagit, som utgångspunkt för kommunens arbete mot våldsbejakande extremism. Styrdokumenten är dock förhållandevis otydliga vad gäller konkreta insatser och i reglering av ansvar och roller inom kommunen.</p> <p>Kommunens förebyggande arbete mot våldsbejakande extremism hanteras primärt genom generella förebyggande insatser och frågan om våldsbejakande extremism utgör där inte ett särskilt fokusområde. Vi bedömer att den organisering inom vilken frågan om våldsbejakande extremism kan hanteras i vissa fall kan förbättras.</p> <p>Kännedomen om såväl specifika funktioner som styrdokument rörande våldsbejakande extremism bedömer vi vara låg.</p>	
Finns rutiner för att säkerställa kompetens gällande arbetet med personer som återvänder efter att ha levt med våldsbejakande grupper?	<p>Delvis uppfyllt</p> <p>Under granskningen har det inte framkommit att dokumenterade rutiner för säkerställande av kompetens gällande arbetet med återvändare finns i kommunen. Vi noterar dock att kommunen arbetar aktivt med kompetensutveckling rörande våldsprevention och att anställda inom ramen för detta arbete får utbildning rörande våldspreventivt arbete.</p> <p>Kunskapsnivån rörande våldsbejakande extremism behöver öka, även om anställda i kommunen deltagit i utbildning i viss utsträckning. Det har dock saknats plan för hur den kunskap som förvärvats skulle kunna tas vidare i organisationen.</p>	

<p>Finns en fungerande samverkan med relevanta samverkanspartier?</p>	<p>Uppfyllt Inget samverkansforum som kommunen deltar i är specifikt inriktat på frågan om våldsbejakande extremism, men vi bedömer att en samverkansstruktur finns på plats om frågan skulle behöva lyftas.</p>	
<p>Har beslut fattats för att tydliggöra roller och ansvar gällande arbetet med personer som återvänder efter att ha levt med våldsbejakande grupper?</p>	<p>Delvis uppfyllt Vi bedömer att roll- och ansvarsförhållandet för frågor som rör återvändare samt våldsbejakande extremism kan förtydligas. Här kan kommunstyrelsen behöva fatta beslut om hur roll- och ansvarsfördelningen inom kommunen ska se ut. I de styrdokument som finns på området preciseras inte ansvar, vilken gör att såväl hantering som uppföljning av arbete relaterat till återvändare och våldsbejakande extremism överlag försvåras.</p>	
<p>Sker ett arbete för att få kännedom om individer som är involverade i våldsbejakande extremism</p>	<p>Delvis uppfyllt I kommunen sker i dagsläget inget eget uppsökande arbete för att få kännedom om individer kopplade till våldsbejakande extremistmiljöer. Dock noteras att samverkan sker med lokalpolis och SÄPO, vilket kan möjliggöra att kommunen får kännedom om personer kopplade till våldsbejakande extremism.</p>	

2020-02-04

Anders Hägg

Henrik Fagerlind

Uppdragsledare

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av revisorerna i Botkyrka kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan]. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.